

FEDERALISMO FISCALE: ANALISI E PROPOSTE

Federico Biagi*

Abstract

In questo lavoro sono discussi i principali nodi problematici che la riforma del nostro sistema di federalismo fiscale dovrà affrontare e risolvere: dalla determinazione delle funzioni a cui si applica la garanzia di sufficienza delle risorse di cui all'art. 119 della Costituzione, all'individuazione dei tributi destinati a soddisfare tali funzioni; dalla scelta dei meccanismi perequativi, anche in funzione della rilevanza costituzionale delle diverse funzioni, all'analisi dell'evoluzione dinamica del sistema e del ruolo della spesa storica. Dopo aver discusso e trattato questi temi nel contesto del sistema istituzionale italiano, questo lavoro propone un modello di federalismo fiscale che contempera le esigenze dell'efficienza con quelle dell'equità. Infine, il lavoro discute criticamente i principali elementi contenuti nella proposta governativa di cui al Disegno di Legge Delega n. 3100 del settembre 2007.

Abstract

This paper discusses the main issues that the reform of the Italian fiscal federalism system will have to deal with: from the activities covered by the guarantee of art. 119 Const. to the identification of the taxes that will finance the expenses related to such activities; from the choice of the equalization mechanisms, to the analysis of the dynamic evolution of the system of intergovernmental relations. After such a discussion, conducted in the context of the Italian institutional system, we propose a model of fiscal federalism able to satisfy both efficiency and equity requirements. Finally, this paper critically discusses the main elements of the Governmental reform proposal contained in Decreto di Legge Delega n.3100, Sept. 2007.

Parole chiave: *Federalismo fiscale, Perequazione, Compartecipazione, Tributi propri.*

* Professore associato di Scienza delle Finanze presso l'Università di Padova e docente presso la S.D.A. dell'Università Bocconi di Milano. Questo lavoro rientra in un più ampio progetto di ricerca sulla fiscalità locale, condotto presso l'Istituto di Economia e l'Istituto di Diritto dell'Università Carlo Cattaneo-LIUC di Castellanza insieme ai Giovani Imprenditori di Confindustria Lombardia. Si ringraziano il Prof. Carlo Buratti, il Prof. Alberto Zanardi e il Prof. Giuseppe Zizzo, nonché il dott. Antonio Strusi e il dott. Andrea Sabbadini per i commenti e gli utili suggerimenti. La responsabilità dei contenuti del lavoro è solo dell'autore.

1. Competenze, risorse e meccanismi perequativi

I sistemi giuridici che prevedono l'articolazione delle competenze legislative e amministrative su più livelli di governo devono risolvere due ordini di problemi. Il primo concerne il riparto delle competenze – e quindi dei poteri di spesa – tra i diversi livelli di governo. Il secondo riguarda l'assegnazione delle risorse, al fine di consentire il finanziamento delle competenze stesse. In un modello centralizzato, competenze, spese ed entrate spettano al livello centrale che poi decide se e come intervenire a livello locale. In un sistema di finanza derivata, le competenze e i poteri di spesa sono ampiamente distribuiti agli enti decentrati, mentre le entrate tributarie spettano principalmente, se non esclusivamente, al livello centrale, che deve quindi finanziare l'attività degli enti decentrati con trasferimenti (verticali). In un modello di federalismo fiscale, competenze, spese ed entrate sono fortemente decentrate. È questo l'unico modello che consente di realizzare, almeno in linea di principio, il legame tra preferenze (locali), tassazione (locale) e responsabilizzazione degli amministratori (locali). L'amministratore pubblico locale è infatti il tramite della domanda di beni pubblici locali che emerge attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa e che consente di superare i problemi tipicamente legati all'offerta indifferenziata di beni pubblici. Si noti che in un sistema federale di questo tipo è possibile che coesistano una grande variabilità nelle basi imponibili dei tributi assegnati agli enti decentrati –in conseguenza del diverso grado di sviluppo economico dei territori- e una grande variabilità di spesa, che trae origine dalle diversa composizione demografica dei territori, nonché dal diverso tipo di specializzazione economica, dalle diverse preferenze e dalla diversa efficienza nel gestire la cosa pubblica. Non vi è dunque nessuna garanzia a priori che, in assenza di trasferimenti, le fonti di entrata siano sufficienti a coprire le spese.

Una soluzione istituzionale possibile è quella per cui ciascun territorio “navighi” per conto proprio, senza vincoli di solidarietà con gli altri. In questo caso, la dinamica delle risorse di cui dispongono gli enti decentrati è determinata dalla dinamica delle basi imponibili e dallo sforzo fiscale. Dal momento che gli studi empirici sulla crescita tendono a non confermare l'ipotesi della convergenza assoluta, secondo la quale tutte le regioni convergono verso lo stesso stato stazionario e le regioni più povere lo fanno con maggiore rapidità (cioè con tassi di crescita maggiori), una soluzione di questo tipo –che tenderebbe a mantenere se non ad ampliare le differenze tra territori- non sembra proponibile in uno stato unitario¹.

Un sistema di federalismo fiscale proprio richiede quindi i trasferimenti perequativi. Tali trasferimenti possono essere di tipo verticale (dal livello di governo superiore a quello inferiore) o orizzontali (trasferiscono risorse tra governi dello stesso livello). Inoltre essi possono essere

¹ D'altra parte la nostra Costituzione, all'art. 117 comma 2, lettera *m*), ha ben presente questo problema e prevede, infatti, che sia competenza esclusiva dello Stato quella di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

calcolati in riferimento al fabbisogno o alla capacità fiscale. Nel primo caso si richiede di determinare il valore del fabbisogno standard (rispetto ad una certa competenza), che traduca in termini monetari le necessità di spesa in relazione a detta competenza, nell'ipotesi che il bene o servizio ad essa relativo sia offerto in condizioni di efficienza e ad un dato livello qualitativo. E' chiaro quindi che il fabbisogno standard è funzione diretta della qualità: a parità di tutto il resto, maggiore è la qualità richiesta e maggiore è il fabbisogno standard che deve essere riconosciuto e quindi maggiori sono anche le risorse che devono essere garantite agli enti decentrati per poter offrire i beni e servizi che integrano la competenza in questione. La scelta del livello qualitativo appropriato è evidentemente una scelta politica. Così come è politica la determinazione delle competenze, e quindi degli ambiti di spesa, a cui applicare la perequazione al fabbisogno. Quest'ultima, infatti, per costruzione, garantisce agli enti decentrati esattamente le risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno standard riconosciuto. E' quindi evidente che si tratta di un meccanismo che in sé non incentiva lo sforzo fiscale e che può portare a poca efficienza nella gestione della spesa laddove vi siano garanzie di copertura ex-post degli scostamenti tra fabbisogno standard riconosciuto ex-ante e spesa storica.

L'alternativa alla perequazione rispetto al fabbisogno è la perequazione della capacità fiscale, cioè la riduzione della distanza tra la capacità fiscale (pro-capite) di ciascuna Regione (o ente locale) e quella presa come riferimento, dove il concetto di capacità fiscale (pro-capite) indica il gettito (pro-capite) standard, risultante dall'applicazione di un'aliquota standard ad una base imponibile (pro-capite) standard² (cioè quella definita dalla legge, in assenza di interventi da parte dell'ente decentrato). In questo caso il meccanismo provvede a ridurre le distanze nelle risorse pro-capite (standard) di cui godono gli enti decentrati e si disinteressa (salvo che nel primo anno) del lato della spesa. In altre parole, è un meccanismo che fissa le posizioni relative delle risorse pro-capite (standard) a cui hanno accesso gli enti interessati, ma che non dice nulla rispetto alla spesa. E' quest'ultima che deve adattarsi alle entrate e non viceversa.

Nel disegno dei meccanismi perequativi (perequazione al fabbisogno o alla capacità fiscale; perequazione verticale o orizzontale) occorre quindi fare attenzione al tipo di competenze e spese a cui essi si applicano, agli effetti incentivanti dei trasferimenti stessi e al ruolo che essi assegnano alla spesa storica.

In ordine logico, il primo problema da affrontare è quello della selezione delle competenze (e quindi dei comparti di spesa) rispetto a cui è ipotizzabile ed opportuna la perequazione al fabbisogno. Noi riteniamo che solo per alcune – la sanità e l'assistenza³ – sia necessario fare ricorso alla

² In seguito torniamo sui problemi legati all'applicazione del concetto di base imponibile standard.

³ Naturalmente, se le competenze relativamente a tali settori di spesa fossero statali il problema del finanziamento degli enti locali non si porrebbe. Il problema si pone invece quando una o più di tali competenze sono attribuite alle Regioni o

perequazione rispetto ai fabbisogni. Ciò deriva da due considerazioni. Anzitutto solo per queste spese è (relativamente) agevole calcolare i fabbisogni stessi in relazione ad una qualche nozione di costo standard. Inoltre, sanità e assistenza sono comparti di spesa a forte impatto sociale e distributivo⁴ rispetto ai quali sono particolarmente forti le esigenze equitative che richiedono una sostanziale omogeneità nel soddisfacimento dei fabbisogni medesimi⁵.

Per le altre competenze, il concetto di fabbisogno standard è sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché, per esse, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione al fabbisogno. Rispetto ad esse è quindi preferibile una perequazione alla capacità fiscale, che assicura che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. In questo caso, la scelta politica più rilevante è quella relativa al coefficiente di perequazione, cioè al grado di disuguaglianza nelle risorse che viene complessivamente ritenuto accettabile.

Queste riflessioni di ordine generale devono però essere riviste in riferimento al contesto istituzionale e normativo italiano. Consideriamo anzitutto le entrate. Dall'art. 119 Cost. risulta chiaro che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia di entrata e di spesa, salva la riserva di legge (statale o regionale) in tema di tributi. La Costituzione è chiara nell'assegnare alle Regioni autonomia legislativa in tema di tributi ed entrate proprie, segnalando che essi debbono essere stabiliti in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁶. Oltre ai tributi propri, la Costituzione prevede la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferiti al territorio. La Costituzione non specifica tuttavia (ed è bene che sia così) né quali siano questi tributi né il grado di compartecipazione, né provvede ad assegnare il gettito ad uno o più degli enti territoriali menzionati.

Infine, la Costituzione prevede⁷ che con legge dello Stato sia istituito un fondo di perequazione della capacità fiscale (senza alcun riferimento al fabbisogno), senza vincoli di destinazione, per i

agli altri enti territoriali, i quali, per le ragioni sopra elencate, si trovano però ad avere basi imponibili pro-capite molto diverse e in alcuni casi insufficienti a coprire le spese standard.

⁴ Si tratta di competenze riconducibili ai diritti civili e sociali a cui fa riferimento l'art. 117, comma 2, lettera m) Cost.

⁵ Analoghe considerazioni valgono anche per l'istruzione. Tuttavia al momento le competenze in riferimento a quest'ultima sono solo parzialmente decentrate e quindi il problema della perequazione al fabbisogno per le spese di istruzione si porrà concretamente solo quando tali competenze saranno completamente decentrate. Per questa ragione nel nostro lavoro facciamo riferimento solo a sanità e assistenza.

⁶ Il comma 2 dell'art. 119 Cost. recita: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio.”*

⁷ Il terzo comma dell'art. 119 recita: *“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”*

territori con minore capacità fiscale pro-capite (ma non si precisa se si tratti di fondo verticale oppure orizzontale). Il riferimento al fabbisogno sembra tuttavia emergere –almeno parzialmente– dalla lettura del quarto comma dell’art. 119, laddove è scritto che *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*. Se tale presente indicativo è letto come un imperativo, diventa essenziale che i diversi enti siano messi in grado - attraverso tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi - di coprire tutti i costi relativi alle competenze assegnate e trasferite. E’ però improbabile che il legislatore abbia con ciò voluto offrire una garanzia sul fatto che le entrate (comprehensive di trasferimenti) siano sempre ex-post sufficienti per coprire le spese, perché questa soluzione non sarebbe in linea con una qualche forma di controllo della spesa pubblica⁸. E’ invece probabile che tale comma indichi la necessità che, nell’attribuzione delle risorse alle Regioni e agli altri enti locali, si faccia attenzione al ruolo del fabbisogno standard (che è distinto dalla spesa storica), laddove ciò è possibile e opportuno.

Il quinto comma dell’art. 119 apre poi la strada a possibili trasferimenti addizionali, vincolati e non, dal momento che esso stabilisce che: *“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

Di fronte al dato normativo, che non consente di identificare un unico modello di federalismo fiscale, il legislatore ordinario è tenuto ad effettuare scelte importanti in tema di finanziamento delle competenze (fissate dalla Costituzione). I problemi da risolvere sono quelli relativi alla composizione delle entrate, alla scelta del meccanismo di perequazione e alla sua evoluzione, problemi che non sono tra loro indipendenti, dal momento che, ad esempio, l’opzione per la perequazione al fabbisogno per determinate funzioni richiede contestualmente l’identificazione dei tributi assegnati alle competenze stesse. Per quanto riguarda la composizione delle entrate, è utile che esse provengano da un mix equilibrato di tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti perequativi⁹ (si veda ACOFF, 2005). Sotto il secondo profilo, occorre pensare a come realizzare il sistema dei trasferimenti perequativi, avendo come riferimento sia il meccanismo a regime sia la transizione. A tal fine è bene che si chiarisca il ruolo della spesa storica. Quest’ultima riflette sia i fabbisogni reali (che potremmo identificare come quelli standard) riferiti al mix di beni

⁸ Così come è difficile pensare che il legislatore costituzionale abbia con ciò inteso far riferimento ad una completa perequazione delle risorse pro-capite, perché il dettato in questione fa riferimento alle funzioni, il cui costo può variare da territorio a territorio.

⁹ Si noti che la distribuzione territoriale più o meno sperequata delle basi imponibili dei tributi propri richiede un maggiore o minore ricorso ai trasferimenti perequativi.

e servizi offerti dalle Regioni e dagli altri enti locali, sia diversità nel mix stesso, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo e il secondo elemento hanno una valenza economica e sociale significativa¹⁰, l'ultimo rappresenta un elemento negativo che non merita riconoscimento.

2. La nostra proposta: gli elementi essenziali

In ordine logico, gli elementi costitutivi della nostra proposta sono i seguenti:

1. Determinazione delle competenze che integrano i “diritti civili e sociali” garantiti costituzionalmente rispetto ai quali è opportuno perequare al fabbisogno standard. La nostra proposta è quella di un sistema di federalismo fiscale che consenta di finanziare il fabbisogno standard per un insieme numericamente (ma non economicamente) limitato delle spese (quelle che integrano i “diritti civili e sociali”) e che permetta invece una maggiore differenziazione relativamente alle componenti di spesa che non rientrano in questa categoria (si vedano Giarda, 2005 e Zanardi, 2006). E' chiaro che la scelta delle prestazioni che integrano tali diritti è di tipo politico e quindi politica è la determinazione del grado di disuguaglianza ammissibile¹¹. Noi riteniamo che, nel contesto attuale, sanità e assistenza siano i soli comparti di spesa per cui la perequazione al fabbisogno¹² è applicabile¹³. Al di fuori di tale ambito non ci sembra debba trovare spazio una garanzia relativa a singoli comparti di spesa, bensì una garanzia complessiva sul totale delle risorse (in riferimento alla spesa storica nell'anno iniziale e all'evoluzione della capacità fiscale di riferimento in quelli successivi), che le Regioni potranno poi utilizzare al meglio secondo il proprio programma, del quale saranno poi chiamate a rendere conto di fronte ai cittadini elettori. Una diversa lettura dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. è quella che richiede che per tutte le prestazioni sociali (o per un loro sottoinsieme ampio) siano identificati i livelli qualitativi minimi delle prestazioni stesse. Mentre nella nostra ipotesi il vincolo di destinazione delle risorse (e quindi il vincolo al cofinanziamento da parte dello Stato) vale solo per le prestazioni sanitarie e assistenziali, per cui ipotizziamo un livello qualitativo elevato, nella seconda ipotesi il vincolo di destinazione - e di cofinanziamento eventuale - vale rispetto a tutte le prestazioni di tipo sociale (sanità, assistenza, istruzione, formazione, trasporti) ma ad un livello decisamente inferiore. Una terza ipotesi in cui il vincolo di destinazione e di

¹⁰ Rispetto ai primi due elementi, resta poi da capire se e quanto la variabilità nel fabbisogno (standard) complessivo tra Regioni sia da riferire a differenze nelle determinanti di ciascun fabbisogno (ad esempio la struttura demografica per quanto riguarda la sanità e l'assistenza) e quanto invece al mix di beni e servizi offerti.

¹¹ Se si ritiene di dover ampliare al massimo l'ambito delle prestazioni riferibili ai diritti civili e sociali di cui all'art.117 comma 2, lettera *m*) Cost., ne deriva che gli spazi di differenziazione tra territori debbono essere molto limitati (e fondamentalmente riconducibili a differenze nei fabbisogni standard).

¹² Per l'istruzione il problema si porrà concretamente se e quando tutte le competenze saranno devolute a livello locale.

¹³ Se pensiamo che le spese per sanità e assistenza coprono circa il 70% del bilancio delle Regioni possiamo capire che gli spazi di differenziazione sono in realtà relativi solo al 30% delle risorse complessive.

compartecipazione è fissato per tutte le prestazioni sociali a livelli elevati non ci sembra compatibile con la nozione di federalismo fiscale: in questo caso, infatti, le Regioni (e gli altri enti locali) finirebbero per avere compiti legislativi, amministrativi e gestionali (federalismo amministrativo) ma verrebbe meno la relazione tra preferenze locali, benefici dei beni pubblici locali e imposizione locale, che è invece alla base dell'ipotesi federalista.

2. Determinazione delle risorse volte a finanziare i fabbisogni e la spesa (nel breve e medio periodo). Tali risorse sono composte da tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti perequativi. Si noti che l'individuazione di alcune competenze di spesa rispetto alle quali si fa perequazione al fabbisogno richiede anche la contestuale individuazione di tributi e compartecipazioni il cui gettito standard è destinato al finanziamento delle competenze stesse. Ciò è richiesto dalla natura stessa della scelta perequativa: identificato un fabbisogno, occorre determinare le entrate tributarie (tributi propri e compartecipazioni) che sono destinate alla sua copertura, sapendo che è il trasferimento perequativo a colmare la differenza tra fabbisogno standard ed entrate tributarie standard. Nella nostra proposta i tributi destinati al finanziamento della sanità e dell'assistenza sono l'IRAP e una compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA¹⁴. L'IVA è più appropriata dell'IRPEF perché ha basi imponibili pro-capite più equamente distribuite e perché riteniamo interessante pensare ad un maggior coinvolgimento delle Regioni nell'amministrazione dell'IVA (sulla falsariga di ciò che accade in Canada e negli Stati Uniti, dove esistono *Sales Tax* di livello provinciale e statale). Al momento tale coinvolgimento può essere solo limitato (ad esempio alla forma della compartecipazione al gettito, come da noi proposto), dal momento che la U.E. non permette l'introduzione di un'IVA regionale né permette alla Regioni di intervenire sulle aliquote dell'IVA erariale. Tuttavia, in prospettiva, come segnalato dalla letteratura internazionale, sarebbe auspicabile l'attribuzione alle Regioni di un'IVA regionale¹⁵, anche in vista di una riduzione del peso dell'IRAP tra le entrate regionali. Nella nostra proposta, le altre entrate (quelle non destinate al finanziamento di sanità e assistenza) provengono dal gettito di una addizionale IRPEF, della tassa sul possesso degli autoveicoli, dell'accisa sulla benzina, dell'Ariscam (addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano), dell'imposta speciale sui rifiuti e di altre entrate tributarie minori¹⁶.

¹⁴ A breve torniamo sul funzionamento di tale meccanismo.

¹⁵ Per una rassegna si veda Gandullia (2005).

¹⁶ In alcuni esercizi abbiamo anche considerato gli effetti della devoluzione alle Regioni dell'imposta sui tabacchi, dell'imposta sul lotto e di altre imposte sui giochi.

3. Definizione delle modalità di risposta del meccanismo perequativo a shocks idiosincratichi o altamente correlati, sia dal lato delle entrate sia da quello delle uscite¹⁷, e previsione delle modalità di revisione del meccanismo stesso. Per quanto riguarda le spese, ad esempio, occorre tenere conto degli effetti di un aumento generalizzato dell'aspettativa di vita e quindi del fabbisogno sanitario, così come delle diverse necessità strutturali, legate anche alle caratteristiche orografiche e produttive dei diversi territori (la necessità di investimenti infrastrutturali non è infatti egualmente distribuita). Dal lato delle entrate, occorre chiedersi come il meccanismo risponda a situazioni di crisi o boom economici che colpiscano tutte o solo alcune Regioni¹⁸, situazioni che potrebbero poi avere un diverso grado di persistenza (trasformandosi da congiunturali in strutturali). La nostra proposta è quella di garantire un aggiornamento annuale dei parametri fiscali per la parte di perequazione al fabbisogno e un aggiornamento meno frequente (3 o 5 anni) per i parametri che interessano la perequazione della capacità fiscale e per la determinazione del fabbisogno standard. Per quanto riguarda i primi, il nostro modello prevede che si fissi il fabbisogno standard per un orizzonte temporale quinquennale (tipicamente aggiornando all'inflazione attesa i valori del fabbisogno standard calcolati nell'anno iniziale), trascorso il quale si provvede ad una nuova stima del fabbisogno stesso. Dal momento che –rispetto a sanità e assistenza- proponiamo un meccanismo di perequazione verticale, ogni anno è però necessario provvedere all'identificazione della Regione di riferimento e alla fissazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA che le consente di soddisfare il fabbisogno standard. Si noti però che, se è necessaria la revisione annuale di questi parametri, la nostra proposta prevede che il fabbisogno standard resti comunque determinato per un periodo piuttosto lungo. Poiché la perequazione verticale richiede la revisione di alcuni parametri con frequenza elevata, è importante che l'imposta che garantisce la chiusura del modello per la parte di spesa sanitaria e assistenziale (nella nostra proposta è l'IVA, il cui gettito viene assegnato sulla base della quota dei consumi) non entri anche nella formula perequativa delle spese autonome. Infatti, per la parte relativa alla capacità fiscale, la revisione può essere meno frequente, dal momento che con essa si fissa la dinamica relativa delle entrate, senza far riferimento a fabbisogni (che per ipotesi abbiamo escluso).
4. Definizione del ruolo della spesa storica nel meccanismo perequativo. La spesa storica, secondo la nostra impostazione, deve avere un ruolo minimo nel meccanismo di

¹⁷ Notiamo subito che l'attenzione data a tali fattori deve essere diversa a seconda che ci si riferisca o meno ai diritti civili e sociali di cui all'art.117 comma 2, lettera m) Cost.

¹⁸ In questa valutazione un ruolo determinante è rivestito dalla composizione delle fonti di finanziamento. Maggiore è il peso dei tributi propri (o delle imposte erariali assegnate ai territori) e maggiore è l'impatto degli shock idiosincratichi sulla distribuzione del gettito standard.

finanziamento. Ciò implica che, se la spesa storica serve per fissare uno o più parametri (tipicamente le aliquote) che consentono nell'anno iniziale il bilanciamento del sistema, essa deve poi avere un ruolo residuale nella determinazione dei percorsi delle risorse trasferite. La nostra proposta prevede che, nell'anno iniziale, alle Regioni siano assicurate risorse pari alla spesa storica riferita all'anno precedente l'entrata in vigore del nuovo modello. A partire dall'anno successivo tale garanzia viene gradualmente meno.

Conviene ora analizzare nel dettaglio il funzionamento del meccanismo perequativo per le competenze di sanità e assistenza. Seguendo lo schema proposto, *in primis* si richiede la determinazione dei fabbisogni standard per queste competenze. Supponiamo che per ogni Regione i si determini $FS_{1,0}^i$, cioè il fabbisogno standard per queste prestazioni nell'anno zero, misurato in termini pro-capite. Sulla base di quanto già discusso, la nostra ipotesi è che tali competenze siano finanziate dal gettito standard dell'IRAP e da una compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA. Tale aliquota di compartecipazione è scelta in modo da garantire che la Regione meno bisognosa (quella cioè che ha la minore differenza tra fabbisogno standard e gettito IRAP standard) riesca a soddisfare il proprio fabbisogno standard. In altre parole, l'aliquota di equilibrio è quella che consente alla Regione meno bisognosa (a fabbisogno, aliquote e basi imponibili standard) di coprire il fabbisogno standard riconosciuto senza necessità di trasferimenti perequativi¹⁹. Formalmente²⁰, occorre determinare l'aliquota $\tau_{IVA,1}^I$, dove l'apice I indica la Regione meno bisognosa, che consente a quest'ultima il finanziamento del proprio fabbisogno standard. Per questa ragione, la perequazione al fabbisogno per determinate competenze richiede che siano individuati i tributi il cui gettito standard è assegnato al soddisfacimento delle spese relative alle competenze medesime.

Nel caso della perequazione verticale, per costruzione, tutte le Regioni diverse da quella meno bisognosa, ad aliquota standard $\tau_{IVA,1}^I$ non sono in grado di soddisfare il proprio fabbisogno standard riferito a sanità e assistenza, e quindi si pone il problema di come finanziare la differenza tra entrate standard e fabbisogno. Nel contesto italiano, in cui relativamente al fabbisogno sanitario, e assistenziale esiste (nella nostra interpretazione) una garanzia costituzionale, ci sembra che la perequazione verticale sia appropriata perché esplicita il concorso dello Stato al finanziamento del fabbisogno nelle Regioni meno ricche. Ciò comporta tuttavia che si risolva il problema del legame tra dinamica delle risorse e dinamica dei fabbisogni. Noi riteniamo importante che alle Regioni

¹⁹ Per costruzione, tutte le altre Regioni dovranno invece ricevere trasferimenti perequativi verticali che integrino le loro dotazioni.

²⁰ Per una trattazione analitica si veda l'Appendice.

siano destinate risorse che consentono loro di soddisfare l'evoluzione dei fabbisogni standard e che quest'ultima sia fissata ad intervalli di tempo non troppo brevi. La perequazione verticale richiede²¹ però un aggiustamento annuale dell'aliquota di equilibrio, nonché l'identificazione della Regione meno bisognosa (che potrebbe cambiare da un anno all'altro), aggiustamento da effettuare sulla base delle previsioni di spesa e di entrata²². Infine, è importante notare che possono esservi anche casi in cui si debba rivedere il fabbisogno standard riconosciuto, al fine di rendere tale spesa compatibile con gli obiettivi della politica di bilancio del settore pubblico. Il problema non si porrebbe se la dinamica della basi imponibili dei tributi propri e delle compartecipazioni fosse, per tutte le Regioni, superiore alla dinamica dei fabbisogni standard. In questo caso il soddisfacimento di questi ultimi sarebbe garantito anche con un abbassamento dell'aliquota di equilibrio (o del complesso delle aliquote). Se invece la dinamica delle basi imponibili fosse, per l'insieme delle Regioni, complessivamente inferiore a quella dei fabbisogni, occorrerebbe rivedere verso l'alto le aliquote delle imposte o delle compartecipazioni. In questo caso il soddisfacimento dei fabbisogni troverebbe un limite negli obiettivi macroeconomici che fissano da un lato la pressione fiscale e dall'altro il peso delle diverse voci di spesa nei capitoli di bilancio (con cui la spesa sanitaria e per l'assistenza si trovano a competere). Si noti anche che gli incrementi di gettito derivanti da sforzo fiscale non dovrebbero entrare nel computo della formula perequativa. Ciò comporta che ad un aumento dell'aliquota di una o di tutte le imposte il cui gettito è funzionalmente legato alla sanità non seguirebbe la riduzione dei trasferimenti perequativi. Questo effetto è tanto più rilevante economicamente quanto maggiore è il peso dei tributi propri²³ nella composizione delle entrate (perché è sui tributi propri che le Regioni possono operare aumentando le aliquote oltre i valori standard).

Per quanto riguarda le competenze diverse da sanità e assistenza, riteniamo che la perequazione debba essere rispetto alla capacità fiscale, realizzata attraverso un meccanismo perequativo orizzontale in cui, dati i valori delle aliquote standard delle L imposte destinate alle funzioni autonome e dati i valori delle basi imponibili standard delle $L+j=M$ imposte a tali funzioni destinate, si provvede a fissare l'aliquota standard del j -esimo tributo in modo da assicurare la soddisfazione dell'equilibrio complessivo²⁴.

²¹ Esiste anche una diversa ipotesi, secondo la quale nell'anno base si fissano aliquote di equilibrio differenziate per Regione, che vengono poi modificate ogni anno. In questo caso non vi sarebbero trasferimenti perequativi. Una soluzione di questo tipo non ci sembra però proponibile.

²² Ciò conduce alla necessità di determinare che cosa accade nel caso in cui le previsioni siano diverse dai consuntivi. Sul punto torniamo a breve.

²³ Con questo termine ci riferiamo a quei tributi per i quali le Regioni possono variare l'aliquota (come appunto IRAP e addizionale IRPEF) indipendentemente dal fatto che siano stati istituiti con legge regionale o statale.

²⁴ Si veda l'Appendice per una trattazione analitica.

In questo modo – una volta fissate le aliquote degli altri tributi propri- si determina l’aliquota applicabile al restante tributo proprio, tale per cui il gettito standard complessivo garantisce il soddisfacimento della spesa storica complessiva relativa alle funzioni autonome nell’anno iniziale. Questo sistema genera una capacità fiscale (pari alla somma dei gettiti standard) che garantisce alla “regione media” (che non corrisponde ad alcuna delle Regioni esistenti) di coprire la spesa storica media, calcolata in relazione all’anno di avvio del nuovo modello. La capacità fiscale della “regione media” diviene quindi il riferimento per tutte le altre: le Regioni che hanno gettito standard superiore alla media si trovano a cedere risorse alle Regioni che hanno gettito standard inferiore alla media. Una volta fissati i valori delle aliquote delle imposte destinate alle funzioni autonome, occorre definire il coefficiente di solidarietà, cioè quel numero β , compreso tra 0 e 1, che determina i trasferimenti perequativi. Infatti, la differenza tra gettito standard pro-capite della Regione i -esima e gettito standard pro-capite medio viene ridotta solo di una quota pari a β (che, proprio per questa ragione, prende il nome di coefficiente di solidarietà). Possiamo notare come con questo meccanismo la spesa storica rilevi solo nell’anno iniziale (e nelle successive revisioni delle aliquote, che però non è necessario siano annuali²⁵).

Il meccanismo proposto consente di ridurre le differenze di gettito standard tra le Regioni, rispettando tuttavia le differenze di capacità fiscale (e quindi l’ordinamento delle Regioni, in termini di risorse pro-capite). In questo caso la spesa storica rileva nella formula perequativa solo al momento iniziale, quello cioè in cui occorre definire l’aliquota di equilibrio, cioè l’aliquota che consente all’insieme delle Regioni di avere entrate pari alla spesa storica complessiva per queste competenze.

A ben vedere, anche per le funzioni autonome si potrebbe pensare ad un meccanismo perequativo di tipo verticale. In questo caso si tratterebbe di operare come per la spesa sanitaria e assistenziale: si identifica la Regione che ha la minore differenza tra gettito standard e spesa storica (non fabbisogno standard, che rispetto a queste funzioni è ancora più difficile identificare) e si calcola l’aliquota d’imposta che chiude il sistema. Le differenze tra la capacità fiscale della Regione più “virtuosa” e quelle di ogni altra Regione sono eliminate (totalmente o parzialmente) con un trasferimento perequativo verticale (tutte le Regioni, tranne la più “virtuosa”, con questo sistema ricevono finanziamenti perequativi²⁶). Si noti però che un sistema siffatto è poco convincente nel caso della perequazione della capacità fiscale. In primo luogo la Regione che viene presa come riferimento per

²⁵ In realtà non è nemmeno necessario che ogni variazione delle aliquote avvenga tenendo conto della spesa storica, anche se quest’ultima verrà probabilmente utilizzata per giustificare l’insufficienza delle entrate rispetto alle spese.

²⁶ In alternativa si potrebbe pensare di prendere come riferimento non la Regione più virtuosa ma un gruppo di Regioni virtuose. In questo caso le Regioni più virtuose tra quelle virtuose non riceverebbero nulla dal sistema di perequazione. In alcuni esercizi di simulazione abbiamo anche considerato l’ipotesi di un meccanismo di perequazione verticale asimmetrico di questo tipo (alla canadese) applicato alle funzioni autonome.

calcolare l'aliquota di equilibrio non è la Regione più ricca (come richiederebbe l'applicazione del principio della capacità fiscale) bensì quella che ha un minor valore della differenza tra entrate standard destinate alle funzioni autonome e spesa storica relativa alle stesse funzioni. Ciò significa che il sistema tende ad avvicinare tutte le altre Regioni a quella più "virtuosa"²⁷, che però potrebbe non essere quella con maggiore capacità fiscale. Inoltre, anche in riferimento a queste spese, si porrebbe il problema di come e con quale frequenza rivedere l'aliquota di equilibrio. Solo che in questo caso i problemi sono maggiori che nel caso della perequazione rispetto al fabbisogno. Mentre infatti là esiste la possibilità di rideterminare i fabbisogni e quindi le aliquote di equilibrio (tenendo conto anche dell'evoluzione delle basi imponibili), nel caso delle spese relative alle funzioni autonome tale possibilità viene meno. Mancando un qualunque riferimento al fabbisogno si finirebbe per fare riferimento alla spesa storica, che quindi continuerebbe ad entrare nella struttura del meccanismo di trasferimento (con tutte le conseguenze in termini di incentivi). Si potrebbe anche pensare di aggiornare la spesa storica dell'anno iniziale ad un tasso predeterminato (ad esempio quello dell'inflazione attesa) ma sarebbe comunque necessario ogni anno identificare la Regione meno bisognosa e calcolare nuovamente l'aliquota di equilibrio. Ci sembra che tale possibilità di ricontrattazione possa mettere in crisi la tenuta del sistema.

Un altro vantaggio legato all'adozione di un metodo di perequazione orizzontale, relativamente alla spesa autonoma, è che solo esso rende i flussi finanziari trasparenti e non richiede la continua revisione dei parametri (che possono essere riassunti nei valori dell'aliquota di equilibrio e del coefficiente di solidarietà β). Secondo questo meccanismo, una volta determinati i valori delle aliquote nell'anno base, l'evoluzione delle risorse è legata all'evoluzione delle basi imponibili e del coefficiente di solidarietà. In linea puramente teorica ci si potrebbe completamente disinteressare di ciò che avviene sul lato della spesa, nel senso che sarà quest'ultima a doversi aggiustare all'evoluzione delle entrate. E' certamente possibile che, in situazioni congiunturali negative per tutte le Regioni, le entrate calino e vi siano problemi per il finanziamento della spesa. In queste circostanze saranno le Regioni a dover intervenire sulla dinamica della spesa, sapendo però che, per le componenti in cui essa è incomprimibile, sarà possibile fare riferimento ad interventi straordinari dello Stato, ad esempio quelli previsti dal comma 5 dell'art. 119, che però andranno contrattati con lo Stato stesso²⁸ (sarebbe utile evitare il finanziamento a pie' di lista). Qualora invece l'evoluzione negativa riguardasse solo alcune Regioni, esse troverebbero un'assicurazione (parziale) nel

²⁷ In realtà l'identificazione di tale Regione come più virtuosa (o meno bisognosa) non è corretta poiché la bassa spesa storica potrebbe essere frutto di fattori che nulla hanno a che vedere con la virtuosità o con l'evoluzione dei bisogni.

²⁸ In una fase di questo tipo è probabile anche una riduzione delle entrate dello Stato, e ciò può rendere necessaria una revisione dei livelli delle prestazioni garantiti dalla solidarietà interregionale. Tale revisione eventuale dovrebbe avvenire con l'accordo di tutti gli enti interessati (Stato e Regioni).

meccanismo perequativo che le porterebbe comunque ad ottenere risorse simili a quelle calcolate in riferimento alla media delle Regioni (ma non identiche nel caso in cui β sia diverso da 1).

Noi riteniamo che si debbano introdurre delle verifiche, ogni tre o cinque anni, in modo da testare il funzionamento del sistema. In questa sede si dovrebbe anche rivedere la previsione relativa alle basi imponibili standard. Il fatto che per tali funzioni la revisione avvenga solo ogni tre/cinque anni costituisce un vantaggio per le Regioni che scelgono di investire nell'aumento delle basi imponibili (ad esempio attraverso benefici e altre agevolazioni fiscali). Infatti, le variazioni di base imponibile verificatesi all'interno dell'intervallo regolatorio darebbero luogo ad un aumento di gettito interamente appropriato dalle Regioni stesse.

Si noti infine che anche per le funzioni autonome gli incrementi di gettito derivanti da sforzo fiscale non rilevano ai fini della formula perequativa e sono quindi interamente appropriati dalla Regione che li ha decisi.

Queste considerazioni ci portano a discutere di un altro elemento centrale in un meccanismo perequativo. Poiché esso si fonda su equazioni di equilibrio, a loro volta basate su previsioni di spesa ed entrata, che cosa accade se entrate e spese effettive sono diverse da quelle previste? Consideriamo in primo luogo le uscite e soffermiamoci sul caso in cui, ex-post, le spese per sanità e assistenza risultino maggiori del fabbisogno riconosciuto (sul quale esiste la garanzia delle entrate standard). In questo caso le Regioni presumibilmente spingeranno per ottenere un aumento della compartecipazione all'IVA e dei trasferimenti. Tuttavia queste sarebbero da evitare, almeno fino al termine dell'intervallo regolatorio (da noi indicativamente fissato in tre/cinque anni), perché renderebbero il sistema poco credibile. Il modello da noi proposto prevede infatti che, sino al termine dell'intervallo regolatorio, l'aliquota di compartecipazione all'IVA possa variare di anno in anno solo in funzione del rapporto esistente tra tasso di crescita delle basi imponibili delle imposte destinate al finanziamento della sanità e dell'assistenza e saggio di crescita del fabbisogno standard riconosciuto, ma non in relazione alla spesa storica²⁹. Nel periodo che intercorre tra la determinazione del fabbisogno standard e la sua revisione sono le Regioni ad avere la responsabilità del pareggio di bilancio tra entrate e spese standard.

Nel caso in cui risultasse che le entrate standard per le funzioni autonome non sono sufficienti a coprire le spese ad esse relative, il nostro modello non prevede alcuna rimodulazione delle aliquote, se non nel medio periodo: sono le Regioni a dover scegliere tra l'aumento dello sforzo fiscale e la riduzione della spesa autonoma.

²⁹ Naturalmente è anche possibile che i fabbisogni standard siano stimati in modo poco corretto. Se così fosse, l'unica opzione sarebbe quella di provvedere a stimarli nuovamente.

Consideriamo ora il caso delle entrate e soffermiamoci anzitutto sulla possibilità che le entrate conseguite applicando le aliquote standard alle basi effettive (a loro volta definite su base standardizzata³⁰) per il finanziamento della sanità e dell'assistenza siano superiori al fabbisogno standard riconosciuto. Occorre determinare se e di quanto ridurre il trasferimento perequativo³¹, dal momento che esso ha la funzione di garantire le risorse standard rispetto al fabbisogno standard. La soluzione a tale problema è tutt'altro che immediata. Immaginiamo infatti il caso in cui le basi imponibili standard siano ex-post più elevate di quelle previste, in conseguenza di shocks congiunturali che nulla hanno a che vedere con le politiche regionali. In questo caso sembra equo che l'aumento del gettito standard porti ad una riduzione dei trasferimenti in un rapporto uno a uno. Le cose però cambiano se l'aumento delle basi imponibili è frutto di scelte della Regione. L'aumento potrebbe derivare da una maggiore attenzione alla riduzione dell'evasione oppure da politiche fiscali agevolative che, avendo ridotto le aliquote effettive negli anni precedenti³², hanno finalmente conseguito l'aumento di base imponibile desiderato. In questo caso sembra giusto (ed efficiente) che le Regioni responsabili per le politiche possano trattenere una parte del (o l'intero) gettito aggiuntivo. In questo modo il sistema non sarebbe totalmente simmetrico e conterrebbe un incentivo all'emersione delle basi imponibili (o alla iniziale sottostima delle stesse³³) e all'utilizzo di politiche agevolative.

Proviamo a rappresentare la nostra proposta con un esempio. Si supponga che all'anno $t=0$ vi siano due Regioni, una ricca e una povera. La Regione più ricca è anche quella che ha il minor fabbisogno netto. Supponiamo quindi che i dati siano i seguenti

Regione	Base imponibile a $t=0$	Fabbisogno a $t=0$	Aliquota di equilibrio a $t=0$	Gettito da imposta	Trasferimento perequativo
Regione 1	1000	100	10%	100	0
Regione 2	500	120	10%	50	70

³⁰ Cioè al netto di eventuali interventi regionali volti al recupero o alla crescita di base imponibile.

³¹ Per le Regione più virtuosa, che non riceve trasferimenti, tale opzione non è disponibile. In quel caso sarà necessario pensare ad un trasferimento dalla Regione allo Stato.

³² Poiché le formule perequative fanno riferimento all'aliquota standard, eventuali riduzioni dell'aliquota rispetto al suo valore standard non rilevano ai fini del computo dei trasferimenti. In altre parole, le eventuali perdite di gettito non vengono compensate da maggiori trasferimenti se esse originano da riduzioni dello sforzo fiscale.

³³ Da un punto di vista applicativo non possiamo tuttavia non segnalare le difficoltà insite in un meccanismo che tenti di separare le variazioni delle basi imponibili derivanti da fattori esogeni da quelle frutto delle politiche regionali. Anche per questa ragione è importante che le stime sull'evoluzione delle basi imponibili standard siano il frutto del lavoro comune di rappresentanti delle Regioni, dello Stato e di tecnici indipendenti.

Al tempo $t=0$ il meccanismo proposto implica che, sulla base delle previsioni di spesa ed entrata, l'aliquota di equilibrio sia pari al 10% e i trasferimenti perequativi siano pari a 70. All'inizio del tempo $t=1$, quando si analizzano i dati del periodo trascorso e si effettua il consuntivo, si verifica che le basi imponibili standard della Regione 2 sono state pari a 600 e che tale aumento è frutto solo delle politiche regionali. Secondo il meccanismo da noi proposto ciò implica che vi è un differenziale di 100 tra consuntivo e preventivo, di cui la Regione 2 può appropriarsi in parte³⁴. A questo punto occorre anche effettuare nuovamente la previsione dei fabbisogni e delle basi imponibili relative al tempo $t=1$ e a tal fine rileva l'informazione che le basi imponibili della Regione 2 sono risultate più elevate. Tuttavia la Regione 2 è stata in grado di appropriarsi di una parte dell'aumento delle basi imponibili verificatosi tra il tempo 0 e il tempo 1. E' anche evidente che, da un punto di vista pratico, è molto difficile distinguere tra variazioni delle basi imponibili standard derivanti da politiche regionali e variazioni dovute a fattori indipendenti. Tuttavia, almeno dal punto di vista concettuale, il punto merita attenzione.

Per quanto concerne le entrate standard relative alle funzioni autonome, eventuali loro variazioni rispetto alle previsioni sono meno rilevanti perché in questo caso non esiste il problema della garanzia del fabbisogno. Tuttavia restano valide le argomentazioni secondo le quali le variazioni dovute a politiche regionali non dovrebbero entrare (o almeno non interamente) nel computo della formula perequativa.

Veniamo infine a considerare l'importanza della spesa storica. Dal punto di vista teorico- per quanto riguarda le funzioni per cui è prevista la perequazione al fabbisogno- la spesa storica non dovrebbe in alcun modo entrare nella determinazione della parte strutturale del trasferimento. Le informazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'aliquota di compartecipazione e dei trasferimenti sono contenute nei fabbisogni, nelle aliquote standard dei tributi propri e nelle previsioni sulle basi imponibili standard dei tributi propri e di quelli compartecipati. Per quanto riguarda invece le funzioni autonome, la spesa storica rileva solo nell'anno iniziale (quello in cui si fissa l'aliquota di equilibrio).

Un buon meccanismo perequativo deve riservare alla spesa storica solo un ruolo temporaneo, nel corso della fase di transizione. Nella nostra proposta distinguiamo tra spesa storica riconducibile alle funzioni essenziali (rispetto alle quali opera la perequazione al fabbisogno) e spesa storica riconducibile alle altre funzioni. Dal momento che per le prime si fa l'ipotesi che un fabbisogno standard sia identificabile, è anche possibile identificare la differenza che esiste, all'anno zero, tra spesa storica ($SS_{1,0}^i$) e fabbisogno standard ($FS_{1,0}^i$). Supponiamo di identificare, per ogni Regione i , tale differenziale con il termine $\Delta_1^i = SS_{1,0}^i - FS_{1,0}^i$.

³⁴ Ipotizzando una quota pari al 25%, con un'aliquota del 10% si genererebbe un gettito aggiuntivo pari a 2,5.

Per quanto riguarda invece la spesa per le funzioni autonome, una volta fissate l'aliquota di equilibrio e il coefficiente di solidarietà β , è agevole calcolare quali siano le risorse di cui dispone, nell'anno iniziale, ciascuna Regione. Poiché l'aliquota di equilibrio è definita in modo tale che l'insieme delle Regioni (cioè la regione media) abbia entrate pari alle spese complessive per funzioni autonome (calcolate sulla base della spesa storica perché in questo caso il riferimento al fabbisogno cessa di esistere), non vi è alcuna garanzia che ciascuna Regione ottenga risorse sufficienti a soddisfare la propria spesa storica. Si determina così, per ogni Regione i , il differenziale tra spesa storica e risorse attribuite dal modello (per le funzioni autonome): tale quantità è denominata $\Delta_2^i = SS_{2,0}^i - RC_{2,0}^i$, dove $SS_{2,0}^i$ rappresenta la spesa storica relativa alle funzioni autonome mentre $RC_{2,0}^i$ rappresenta le risorse complessive (standard) destinate alle funzioni autonome che il nuovo modello garantisce alla Regione i -esima (somma di capacità fiscale standard e trasferimenti perequativi).

A questo punto possiamo quantificare il differenziale di risorse in relazione alla spesa storica: esso è pari a $\Delta_1^i + \Delta_2^i$ e misura, per ogni Regione, la differenza tra spesa storica ed entrate derivanti dall'applicazione degli elementi strutturali del meccanismo di federalismo fiscale proposto. Vi sono Regioni per cui tale valore è positivo e altre per cui esso è negativo. Si potrebbe pensare di garantire alle seconde un trasferimento complementare, da esaurirsi in 5 anni, tale da assicurare loro una quota α_t del differenziale complessivo $\Delta_1^i + \Delta_2^i$, con $\alpha_0 = 100\%$, $\alpha_1 = 80\%$ $\alpha_5 = 0\%$. In questo modo la spesa storica avrebbe un peso decrescente, che si annullerebbe dopo 5 anni. Tale trasferimento aggiuntivo potrebbe essere finanziato sia con i differenziali positivi delle Regioni che con il nuovo sistema guadagnano sia con trasferimenti verticali complementari.

E' quindi utile confrontare la nostra proposta con quella presentata dal Governo nel settembre 2007³⁵.

Come nella proposta del Governo anche noi ipotizziamo che si debbano eliminare alcuni trasferimenti generici (si veda art. 8 comma 1), e che le corrispondenti risorse vengano date alle Regioni con un aumento dell'autonomia fiscale. Si tratta di una manovra che – nella sua parte strutturale- avviene quindi a parità di risorse, dal momento che le risorse complessive destinate alle Regioni non mutano. Come il Governo, anche noi pensiamo che sia utile avere la perequazione al fabbisogno per certi tipi di spesa (sanità, assistenza³⁶) e la perequazione alla capacità fiscale per

³⁵ Si tratta del Disegno di Legge Delega n.3100 del 29 settembre 2007. Si noti che il DDL interviene anche sulla finanza degli enti locali, prevedendo – per i Comuni- regimi diversi a seconda della dimensione del Comune stesso. Gli aspetti relativi alla finanza degli enti locali non sono discussi in questo scritto e saranno oggetto di trattazione separata.

³⁶ Nella nostra proposta la perequazione rispetto al fabbisogno per l'istruzione diverrà rilevante al momento dell'eventuale e integrale devoluzione di queste competenze alle Regioni.

tutto ciò che non è perequato al fabbisogno (anche se la proposta governativa sembra assegnare un ruolo differenziato ai trasporti).

Veniamo ora al confronto dei meccanismi di perequazione. Per la perequazione rispetto al fabbisogno in riferimento alle funzioni essenziali, la nostra proposta prevede un meccanismo di tipo verticale, in cui l'aliquota di equilibrio per la Regione "più virtuosa" è determinata in riferimento all'IVA e deve essere aggiornata anno per anno avendo come riferimento l'evoluzione (predeterminata) dei fabbisogni e le compatibilità macroeconomiche. I trasferimenti perequativi verticali per tutte le altre Regioni sono invece finanziati con il gettito delle imposte erariali. In questo contesto proponiamo di introdurre meccanismi premianti per le Regioni che hanno un'evoluzione delle basi imponibili superiore a quella prevista e per le Regioni che effettuano sforzo fiscale aggiuntivo. Rispetto al finanziamento delle funzioni essenziali, il Disegno di Legge Delega, nella sua versione finale (si veda art. 8 comma 2), appare invece contraddittorio. Infatti, mentre nella versione licenziata nell'agosto 2007 era chiara l'ipotesi di una perequazione verticale per le funzioni essenziali (*"le aliquote dei tributi e delle partecipazionisono fissate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni.....in una Regione"*), nella versione del settembre 2007 l'opzione per la perequazione verticale appare meno certa. Il nuovo art. 8 comma 2 recita infatti: *"le aliquote dei tributi e delle partecipazionisono fissate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni.....in ciascuna Regione"*. Ciò sembrerebbe far riferimento ad aliquote o partecipazioni differenziate da Regione a Regione (il che eliminerebbe la necessità di un fondo perequativo). Che si tratti probabilmente di una svista è confermato dal fatto che, immediatamente di seguito, l'art. 8 comma 2 chiarisce che -nelle Regioni in cui il gettito tributario è insufficiente al finanziamento delle funzioni essenziali- si provvede ad un'integrazione tramite un Fondo di perequazione. Se questa è l'interpretazione corretta³⁷, resta tuttavia da identificare quale sia l'imposta che dovrebbe assicurare la sufficienza delle risorse alla Regione meno bisognosa: nella proposta governativa essa non è espressamente identificata.

Per quanto riguarda invece le funzioni autonome, proponiamo un meccanismo di perequazione della capacità fiscale di tipo orizzontale, con coefficiente di perequazione pari al 75%. Si noti che gli eventuali incrementi di aliquota derivanti da sforzo fiscale restano interamente appropriati dalle Regioni, mentre quelli derivanti da incrementi delle basi imponibili standard rispetto alle previsioni sono solo parzialmente appropriati dalle Regioni. Anche in riferimento alla perequazione delle risorse destinate alle funzioni autonome il progetto governativo appare incompleto. Nelle prime

³⁷ Il riferimento al fatto che le risorse debbono essere tali da garantire a tutte le Regioni il soddisfacimento del fabbisogno è da intendersi al lordo dei trasferimenti perequativi verticali.

bozze del documento si trovavano infatti accenni ad un meccanismo di perequazione verticale anche per la spesa relativa alle funzioni autonome³⁸, che non appare adeguato per i problemi applicativi che esso genererebbe. Nella versione finale del DDL si fa invece riferimento (vedi art. 8 comma 3) ad un modello di perequazione orizzontale rispetto alla capacità fiscale. Si prevede infatti che il gettito dell'addizionale IRPEF e quello della compartecipazione all'IRPEF erariale siano tali da garantire all'insieme delle Regioni le stesse risorse che avevano prima dell'abolizione dei trasferimenti riferiti alle funzioni autonome. Tale garanzia può valere solo se riferita all'anno base, ma non è chiaro come sia possibile fissare l'aliquota di equilibrio contemporaneamente rispetto a due imposte (cioè l'addizionale IRPEF e la compartecipazione³⁹).

Per quanto riguarda la ripartizione delle quote del Fondo perequativo, alimentato anche nella proposta governativa dalla fiscalità generale e da una parte del gettito risultante dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF e dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF, esso deve garantire –per le funzioni essenziali- il soddisfacimento del fabbisogno al costo standard, mentre –per le funzioni autonome- (art. 9 comma 2) esso deve *“ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante, senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico economico territoriale”*. L'art 9 comma 6 stabilisce infine che –per spese relative alle funzioni autonome- le quote del Fondo perequativo sono assegnate in base a parametri di capacità fiscale per abitante e a indicatori di dimensione geografica (le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del Fondo, mentre le altre ne partecipano *“in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante”*, quindi secondo la logica di un fondo perequativo orizzontale).

³⁸ Alcune precedenti bozze del DDL sembravano prefigurare un meccanismo di perequazione verticale anche per le funzioni autonome. Ciò non appare congruo. Infatti, mentre per le funzioni essenziali il fondo perequativo serve a garantire risorse pari al fabbisogno sanitario e assistenziale standard a tutte le Regioni (diverse da quella “più virtuosa” in riferimento alla sanità/assistenza) che hanno entrate tributarie standard inferiori al fabbisogno stesso, per le funzioni essenziali il fondo serve invece a ridurre le differenze di capacità fiscale standard tra quella della Regione più “virtuosa” rispetto alle funzioni autonome e quelle delle altre Regioni. Ne consegue che il primo fondo evolve seguendo la logica dei fabbisogni, mentre il secondo evolve seguendo quella delle capacità fiscali. Immaginare che entrambi i fondi siano finanziati da una compartecipazione all'IVA –come in una precedente bozza- o una qualche altra imposta ci sembra poco opportuno. Infatti, la quota di compartecipazione all'IVA relativa alla perequazione al fabbisogno difficilmente potrebbe restare costante (sarebbe così solo se il tasso di crescita della base imponibile dell'IVA fosse identico al tasso di crescita medio dei fabbisogni). Così come difficilmente potrebbe restare costante la quota di compartecipazione all'IVA destinata al finanziamento della perequazione alla capacità fiscale per le funzioni autonome (ciò avverrebbe solo se il saggio di crescita della somma dei trasferimenti perequativi per tali funzioni fosse pari al saggio di crescita della base imponibile dell'IVA). Si tratta evidentemente di condizioni che hanno una bassissima probabilità di realizzazione.

³⁹ Probabilmente il DDL fa implicitamente riferimento all'addizionale IRPEF (si vedano le bozze preliminari). Se così fosse quest'ultima non potrebbe essere utilizzata anche come “chiusura” del sistema per la perequazione rispetto al fabbisogno, a meno che il DDL non prefiguri la separazione dell'IRPEF regionale in due parti, una volta a finanziare le spese sanitarie e l'assistenza (ciò richiede che l'aliquota dell'addizionale relativa a tali spese sia aggiornata con grande frequenza) ed un'altra volta invece a finanziare le spese autonome (cioè quelle rispetto alle quali non opera la perequazione al fabbisogno standard).

In conclusione, ci sembra che i punti in comune tra la nostra proposta e quella governativa (almeno nella sua versione definitiva) siano più numerosi rispetto ai punti in cui esse si differenziano e che, a parte alcuni aspetti tecnici, l'impianto di quest'ultima sia complessivamente condivisibile. Riteniamo tuttavia di gran lunga preferibile che l'imposta che garantisce la chiusura del modello per le funzioni essenziali -nella nostra proposta l'IVA, il cui gettito è territorializzato sulla base dei consumi- non entri anche nella formula perequativa per le funzioni autonome. Riteniamo l'IVA appropriata per la sanità e per l'assistenza⁴⁰ perché le sue basi imponibili sono distribuite sul territorio in modo meno diseguale dell'IRPEF⁴¹.

Riassumendo, gli elementi strutturali della nostra proposta sono i seguenti:

- si garantisce il soddisfacimento del fabbisogno per sanità e assistenza (a cui si aggiungerebbe l'istruzione qualora si realizzasse la sua integrale devoluzione alle Regioni);
- al fine di aumentare l'autonomia di spesa, si riducono alcuni trasferimenti erariali vincolati di parte corrente e si aumentano le entrate regionali con un tributo proprio (l'IRPEF regionale), di cui le Regioni sono titolari (esse potrebbero quindi anche scegliere di aumentare lo sforzo fiscale). Ciò è effettuato in modo tale da garantire all'insieme delle Regioni (non alle singole Regioni) le stesse entrate di cui godono nell'anno iniziale;
- sul gettito risultante dai (nuovi) tributi propri regionali opera una formula perequativa della capacità fiscale.

Riteniamo aderente ai principi del federalismo fiscale, in alternativa a quelli che invece caratterizzano il federalismo amministrativo, che le Regioni abbiano una maggiore autonomia tributaria e che essa sia utilizzata per perseguire gli obiettivi che le diverse amministrazioni di volta in volta identificano come prioritari. Posto che la Costituzione pone un limite rilevante alla potestà legislativa delle Regioni in riferimento alle materie che integrano le fattispecie di cui all'art. 117 lettera *m*), peraltro controbilanciato da un impegno dell'amministrazione centrale nel fornire le risorse necessarie al soddisfacimento delle prestazioni che configurano tali diritti essenziali, a noi sembra che, al di fuori di tale ambito, debba essere riconosciuta alle Regioni la possibilità (cui è legata la responsabilità) di impegnarsi nel perseguimento degli obiettivi ritenuti prioritari. Questa ci sembra l'unica opzione effettivamente compatibile con una nozione moderna e coerente del federalismo fiscale, secondo cui le scelte decisionali di tipo locale debbono tenere conto delle

⁴⁰ In futuro anche per l'istruzione.

⁴¹ Al momento i margini di autonomia regionale in riferimento all'IVA sono nulli ma non è da escludere che in futuro tali margini possano crescere. Le Regioni possono comunque scegliere di fare sforzo fiscale con l'IRPEF e con gli altri tributi propri e utilizzare in sanità le risorse aggiuntive.

priorità definite a livello locale, in un contesto di generale responsabilizzazione degli enti decisionali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ACOFF (2005), *“Relazione sull’attività svolta dall’Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale”*, 2005.

Buratti, C. (2005), *“Fisco federale. Proposte per l’Italia”*, W.P. SIEP n. 459, 2005.

Fausto, D. e F. Pica (a cura di) (2000); *“Teoria e fatti del federalismo fiscale”*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Gandullia, L. (2005), *“La tassazione decentrata dei consumi: quali prospettive per le regioni italiane”*, Associazione Reforme, 2005.

Giarda, P. (2005); *“Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia”*, 2005.

ISAE (2003), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2003.

ISAE (2004), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2004.

ISAE (2005), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2005.

ISAE (2006), *“Rapporto sull’attuazione del federalismo”*, ISAE, ROMA, 2006.

Zanardi, A. (a cura di) (2006); *“Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale”*, Il Mulino, Bologna, 2006.

APPENDICE

In questa Appendice illustriamo analiticamente le ipotesi discusse nel lavoro. Analizziamo anzitutto il funzionamento del meccanismo perequativo per le competenze di sanità e assistenza, di cui al par. 2. Come già segnalato, è anzitutto necessario fissare i fabbisogni standard per quegli ambiti di spesa in cui si effettua la perequazione rispetto al fabbisogno. Supponiamo che per ogni Regione i si determini $FS_{1,0}^i$, cioè il fabbisogno standard pro-capite nell'anno zero per l'insieme delle competenze per cui si perequa al fabbisogno. Le competenze relative a sanità e assistenza, nella nostra proposta, devono essere finanziate dal gettito standard dell'IRAP e da una compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA. L'aliquota di compartecipazione è scelta in modo da garantire il soddisfacimento del fabbisogno standard alla Regione meno bisognosa (quella cioè che ha la minore differenza tra fabbisogno standard e gettito IRAP standard), senza necessità di trasferimenti perequativi⁴². Occorre quindi determinare l'aliquota $\tau_{IVA,1}^I$, dove l'apice I indica la Regione meno bisognosa, che porta quest'ultima a poter finanziare il proprio fabbisogno standard. Tale aliquota è calcolata in modo da soddisfare

$$\tau_{IVA,1}^I \cdot y_{IVA,1,0}^I + \tau_{IRAP,1} \cdot y_{IRAP,1,0}^I = FS_{1,0}^I \quad [A1]$$

dove $y_{IRAP,1,0}^I$ e $\tau_{IRAP,1}$ rappresentano, rispettivamente, la base imponibile standard e l'aliquota standard in riferimento al tributo proprio destinato alle funzioni essenziali (nella nostra ipotesi l'IRAP) nella Regione i nell'anno iniziale, mentre $\tau_{IVA,1}^I$ e $y_{IVA,1,0}^I$ rappresentano, rispettivamente, l'aliquota di compartecipazione e la base imponibile pro-capite standard del tributo destinato a "chiudere il sistema" per le funzioni essenziali, riferiti alla Regione meno bisognosa nell'anno iniziale (nella nostra ipotesi essa è un'aliquota di compartecipazione al gettito territorializzato dell'IVA). Si noti che $\tau_{IVA,1}^I$ è un'aliquota standard e costituisce la variabile endogena per cui l'equazione lineare [A1] deve essere risolta (in altre parole è l'incognita una volta che siano state fissate tutte le aliquote standard per gli altri tributi, le basi imponibili standard e i fabbisogni). E' quindi necessario che siano individuati i tributi il cui gettito standard è assegnato al soddisfacimento delle spese relative alle competenze medesime.

Nel caso della perequazione verticale, per costruzione, tutte le Regioni diverse da quella meno bisognosa -ad aliquota standard $\tau_{IVA,1}^I$ - non sono in grado di soddisfare il proprio fabbisogno standard riferito a sanità e assistenza e quindi si pone il problema di come finanziare la differenza tra entrate standard e fabbisogno. Posto infatti che $\tau_{IVA,1}^I \cdot y_{IVA,1,0}^i + \tau_{IRAP,1} \cdot y_{IRAP,1,0}^i$ rappresenta il

⁴² Per costruzione, tutte le altre Regioni dovranno invece ricevere trasferimenti perequativi verticali che integrino le loro dotazioni.

gettito standard per la Regione i -esima, diversa da quella meno bisognosa ($i \neq I$), derivante da compartecipazioni e tributi propri destinati alle funzioni essenziali, ne deriva che $FS_{1,0}^i - \tau_{IVA,1}^I \cdot y_{IVA,1,0}^i - \tau_{IRAP,1} \cdot y_{IRAP,1,0}^i$ esprime le risorse (pro-capite) di cui la Regione i -esima ha necessità per poter soddisfare il proprio fabbisogno nell'anno iniziale. Ne deriva altresì che nell'anno iniziale l'ammontare complessivo del fondo perequativo è pari a

$$\sum_{i \neq I} Pop_i \cdot (FS_{1,0}^i - \tau_{IVA,1}^I \cdot y_{IVA,1,0}^i - \tau_{IRAP,1} \cdot y_{IRAP,1,0}^i) \quad [A2]$$

dove Pop_i indica la popolazione della Regione i -esima. Tale fondo è finanziato con il gettito delle imposte erariali.

Consideriamo ora il meccanismo perequativo della capacità fiscale, applicabile alle competenze diverse da sanità e assistenza. In questo caso, dati i valori delle aliquote standard delle L imposte destinate alle funzioni autonome e dati i valori delle basi imponibili standard delle $L+j=M$ imposte a tali funzioni destinate, si provvede a fissare l'aliquota standard del j -esimo tributo in modo da assicurare la soddisfazione dell'equilibrio complessivo. Formalmente, l'aliquota di equilibrio $\tau_{j,2}$ risulta determinata dalla risoluzione di

$$\sum_i Pop_i \cdot \left(SS_{2,0}^i - \tau_{j,2} \cdot y_{j,2,0}^i - \sum_{l \neq j} \tau_{l,2} \cdot y_{l,2,0}^i \right) = 0 \quad [A3]$$

dove $SS_{2,0}^i$ rappresenta la spesa storica pro-capite relativa alle funzioni autonome per la Regione i -esima, $y_{j,2,0}^i$ e $\tau_{j,2}$ rappresentano, rispettivamente, la base imponibile pro-capite standard e l'aliquota standard del tributo j che – per le funzioni autonome- chiude il sistema (l'IRPEF nella nostra proposta), mentre $y_{l,2,0}^i$ e $\tau_{l,2}$ sono, rispettivamente, la base imponibile pro-capite e l'aliquota standard del tributo l nella Regione i (si tratta degli altri tributi propri il cui gettito è destinato alle funzioni autonome). Si noti che $\tau_{j,2}$ è la variabile endogena, cioè l'aliquota su uno dei tributi propri, tale per cui – una volta fissate le aliquote degli altri tributi propri- il gettito standard è sufficiente per garantire il soddisfacimento della spesa storica complessiva relativa alle funzioni autonome nell'anno iniziale.

Una volta fissati i valori delle aliquote delle imposte destinate alle funzioni autonome, occorre definire il coefficiente di solidarietà, cioè quel numero, compreso tra 0 e 1, che determina i trasferimenti perequativi.

Infatti, data la distanza

$$\left\{ \tau_{j,2} \cdot \bar{y}_{j,2,0} + \sum_{l \neq j} \tau_{l,2} \cdot \bar{y}_{l,2,0} - \left(\tau_{j,2} \cdot y_{j,2,0} + \sum_{l \neq j} \tau_{l,2} \cdot y_{l,2,0}^i \right) \right\} \quad [A4]$$

tra la capacità fiscale media e quella della Regione i -esima (in termini pro-capite), il trasferimento pro-capite è pari a

$$\beta \left\{ \tau_{j,2} \cdot \bar{y}_{j,2,0} + \sum_{l \neq j} \tau_{l,2} \cdot \bar{y}_{l,2,0} - \left(\tau_{j,2} \cdot y_{j,2,0} + \sum_{l \neq j} \tau_{l,2} \cdot y_{l,2,0}^i \right) \right\}.$$

[A5]

In altre parole, la differenza tra gettito standard pro-capite della Regione i -esima e gettito standard pro-capite medio viene ridotta solo di una quota pari a β (che, per questa ragione, prende il nome di coefficiente di solidarietà). Possiamo notare come con questo meccanismo la spesa storica rilevi solo nell'anno iniziale (e nelle successive revisioni delle aliquote, che però non è necessario siano annuali⁴³).

⁴³ In realtà non è nemmeno necessario che ogni variazione delle aliquote avvenga tenendo conto della spesa storica, anche se quest'ultima verrà probabilmente utilizzata per giustificare l'insufficienza delle entrate rispetto alle spese.